ASSEMBLÉE NATIONALE
QUÉBEC

Commission de l'éducation

Consultation générale sur les enjeux entourant la qualité, l'accessibilité et le financement des universités au Québec

Rapport final

Juin 2004

Publié par le Secrétariat des commissions
Édifice Pamphile-Le May
3e étage
Québec (Québec)
G1A 1A3
(418) 643-2722

Pour tout renseignement sur les travaux de la Commission de l'éducation, veuillez vous adresser au secrétaire de la Commission, M. Robert Jolicoeur, à l'adresse indiquée ci-dessus ou encore :

Téléphone: (418) 643-2722
Télécopie : (418) 643-0248
Courrier électronique : rjolicoeur@assnat.qc.ca

Vous trouverez ce rapport dans la section «Travaux parlementaires» du site Internet de l'Assemblée nationale: www.assnat.qc.ca

ISBN : 2-550-42856-0
DÉPÔT LÉGAL - BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC, juin 2004

L'emploi du générique masculin dans ce document désigne aussi bien les femmes que les hommes et n'est utilisé que dans le seul but d'alléger le texte.

LES MEMBRES DE LA COMMISSION DE L'ÉDUCATION

LE PRÉSIDENT

M. Geoffrey Kelley (Jacques-Cartier)

LE VICE-PRÉSIDENT

M. Maxime Arseneau (Îles-de-la-Madeleine)

LES MEMBRES

M. Vincent Auclair (Vimont)
M. Yvan Bordeleau (Acadie) (à compter du 25 mars 2004)
Mme Noëlla Champagne (Champlain), porte-parole en matière de formation technique et professionnelle
M. Claude Cousineau (Bertrand)
Mme Margaret Delisle (Jean-Talon) (jusqu'au 25 mars 2004)
Mme Francine Gaudet (Maskinongé), adjointe parlementaire au ministre de l'Éducation
Mme Pauline Marois (Taillon), porte-parole en matière d'éducation
M. Éric R. Mercier (Charlesbourg)
Mme Sarah Perreault (Chauveau)

N.B. M. Pierre Reid, ministre de l'Éducation, a pris part aux auditions publiques.

Secrétaire de la Commission : M. Robert Jolicoeur
Recherchistes : M. André Bérard et Mme Hélène Bergeron
Agente de secrétariat : Mme Diane Fleury

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

1. LES ENJEUX DE LA QUALITÉ 2

1.1 La mission de l'université 2
1.2 L'appréciation de la qualité 3
1.3 Les cheminements scolaires 3
1.4 L'enseignement 4
1.5 La recherche 6
1.6 Les étudiants-chercheurs 7
1.7 La création, l'innovation et le transfert 7

RECOMMANDATIONS 8

2. LES ENJEUX DE L'ACCESSIBILITÉ 11

2.1 L'accès aux études 12
2.2 L'aide financière 13
2.3 Les droits de scolarité et les frais afférents 14
2.4 Les étudiants étrangers 15
2.5 La formation continue 16
2.6 Les universités en région 17

RECOMMANDATIONS 19

3. LES ENJEUX DU FINANCEMENT 21

3.1 Les sources de financement 21
3.2 Les ressources comparatives 22
3.3 La variation des clientèles 24
3.4 La diversité des universités 25
3.5 La planification et l'imputabilité 27
3.6 Les interventions du gouvernement fédéral 29

RECOMMANDATIONS 31

CONCLUSION 33

ANNEXE 1..LISTE DES ORGANISMES QUI ONT PRÉSENTÉ UN MÉMOIRE 35
ANNEXE 2..LISTE DES RECOMMANDATIONS 43

INTRODUCTION

En décembre 2003, l'Assemblée nationale mandatait sa Commission de l'éducation pour procéder à une consultation générale et à la tenue d'auditions publiques afin d'examiner les enjeux entourant la qualité, l'accessibilité et le financement des universités au Québec.

En guise d'amorce à un large débat avec tous les partenaires concernés, le ministère de l'Éducation prépara un document de consultation dans lequel plusieurs questions étaient lancées.

Le nombre de témoins entendus et de mémoires soumis peut témoigner de l'importance de l'institution universitaire pour la société québécoise. En effet, 92 mémoires ont été présentés et, du 17 février au 8 avril 2004, des représentants de 87 organismes issus de différentes sphères de la société se sont fait entendre au cours de 19 séances (voir l'annexe 1). La Commission est reconnaissante envers eux et elle ne saurait trop insister sur la qualité des documents qu'ils ont bien voulu lui soumettre.

D'emblée, la Commission précise qu'elle rejoint le document de consultation, et cela de manière toute particulière, quant à la place capitale et centrale qu'occupe l'étudiant dans le projet universitaire. Celle-ci trace d'ailleurs la toile de fond de l'exercice auquel se sont soumis les membres de la Commission pour élaborer leur rapport.

La Commission aurait souhaité faire le pari de présenter tous les points de vue exprimés sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités, mais c'eût été un pari insensé. Elle a donc choisi de se concentrer sur ceux portant sur les sujets les plus récurrents et de les présenter en épousant l'ordre des sections du document de consultation.

Ainsi, est-il d'abord question de la qualité des universités, puis de leur accessibilité et, enfin, de leur financement. En guise de conclusion sur chacune de ces trois sections, la Commission formule des recommandations qui s'inscrivent, il va sans dire, dans une perspective d'amélioration de l'institution universitaire québécoise, perspective dont peuvent se réclamer, sans conteste, tous ceux qui ont contribué aux travaux de la commission parlementaire.

Enfin, la Commission tient à préciser que l'ordre de présentation de ses recommandations ne correspond nullement à un ordre d'importance, mais bien à celui des sujets traités dans le document de consultation[1].

[1] La liste complète des recommandations se trouve à l'annexe 2.

1. LES ENJEUX DE LA QUALITÉ

Les universités sont des intervenantes d'une importance stratégique incontestable dans le développement de la société québécoise. Pour répondre aux attentes toujours plus élevées de cette société envers elles, les universités doivent pouvoir bénéficier de conditions leur permettant d'exercer leurs responsabilités. Ces dernières, toutefois, ne peuvent être dissociées de la qualité de l'action universitaire.

Bien qu'elle ne soit pas une question simple, puisqu'elle est liée à plusieurs facteurs, l'appréciation de cette qualité s'impose. À cet égard, les mécanismes, tant internes qu'externes, sont nombreux; sans conteste, ils appartiennent d'abord aux universités et s'inscrivent dans leur démarche.

Les exigences de la mission universitaire vont se complexifiant et des défis toujours plus grands se posent aux universités. Tout en s'adaptant à de nouvelles réalités et en offrant une formation de qualité, les universités se heurtent à des difficultés, telles les exigences croissantes du recrutement et de la rétention des professeurs.

Au chapitre de la recherche, les universités québécoises ont connu un essor considérable, mais la situation varie selon les établissements et les secteurs. De plus, si les sommes consacrées aux frais directs et indirects de la recherche sont importantes, elles demeurent néanmoins insuffisantes.

En matière de science, d'innovation et de développement économique, le rôle des universités est essentiel. Les partenariats de recherche et de création avec les entreprises et les milieux culturels croissent. De plus, davantage d'efforts sont consentis afin d'accroître la valorisation des résultats de la recherche.

1.1 La mission de l'université

D'entrée de jeu, les membres de la Commission estiment opportun de rappeler un extrait de la Déclaration de Glion, *L'Université à l'aube du millénaire* (1998), à propos de la mission de l'université :

> « Le savoir est la mission essentielle de l'université. Dans chacun des aspects de sa découverte, de sa mise à l'épreuve, de sa propagation et de son application, les universités du monde entier jouent un rôle crucial. [...] À travers elles, chaque jour, jeunes et moins jeunes cherchent à insuffler sagesse, compétence et discernement dans la redoutable complexité des rapports humains. L'université constitue l'une des inventions majeures de ce millénaire; bien que créée il y a plus de neuf siècles, elle demeure l'une des splendeurs des aspirations de l'homme et l'un des triomphes du pouvoir de l'imagination. [2] »

[2] http://www.cfwb.be/rapuniv/charger/annexes.pdf. (consulté le 3 juin 2004).

À l'égard de la mission universitaire, la Commission constate que les voix convergent vers une définition centrée d'abord sur une mission de formation et de développement des savoirs dont la condition essentielle d'exercice est l'autonomie de l'institution. Cette mission se réalise à travers des activités d'enseignement, de recherche et de services à la collectivité. Cependant, l'importance accordée aux activités de recherche s'est accrue au cours des dernières années, à un point tel qu'elles sont en voie de devancer les activités d'enseignement.

Reconnaissant la nécessité d'une articulation forte des deux types d'activités dans la réalisation de la mission universitaire, la Commission estime qu'il importe de revaloriser la fonction d'enseignement afin d'établir un équilibre entre les activités d'enseignement et de recherche.

1.2 L'appréciation de la qualité

La qualité d'une université ne peut être appréciée à l'aune de quelques indicateurs et il faut se garder d'une évaluation strictement quantitative. Tel est le premier consensus sur l'appréciation de la qualité. En effet, celle-ci tient à un ensemble complexe de facteurs. Pour plusieurs groupes, la pertinence des programmes apparaît comme étant une manifestation déterminante de cette qualité. D'autres soulignent la qualité de l'encadrement qui se traduit, entre autres choses, par le ratio étudiants/professeur. D'autres encore, particulièrement les étudiants, ont insisté sur la qualité de l'environnement universitaire tels les bibliothèques, les salles de cours, les laboratoires, etc. Certains ont également souligné que la satisfaction des étudiants à l'égard de leur université devrait compter parmi les indicateurs de la qualité. Enfin, selon des représentants d'établissements universitaires, la qualité de chaque université devrait être davantage appréciée sur la base de paramètres différenciés associés à sa mission.

En ce sens, aux chapitres des taux de diplomation et de persévérance, s'il est reconnu que ce sont des indicateurs qui peuvent contribuer à l'appréciation de la qualité, plusieurs considèrent que leur analyse doit tenir compte, notamment, de la mission de l'université, des caractéristiques de son effectif étudiant et de sa situation géographique.

Ainsi, selon la Commission, il convient d'intensifier les efforts sur cette question d'appréciation de la qualité afin d'en arriver à prendre en compte également des indicateurs qui vont au-delà des mesures quantitatives.

1.3 Les cheminements scolaires

L'étudiant définit son projet universitaire et il est le premier artisan de sa réussite. Cependant, l'université doit lui donner les conditions pour favoriser ses apprentissages et lui permettre de développer ses capacités.

Le concept de réussite recouvre une diversité de définitions, on en convient aisément, mais plusieurs voix confirment que la réussite ne se réduit pas qu'à l'obtention du diplôme, à la satisfaction des besoins de main-d'œuvre ainsi qu'à l'insertion sociale et professionnelle. De plus, puisque la réussite du projet d'études d'un étudiant tient, entre autres choses, à sa capacité

de déterminer son choix vocationnel, le cheminement scolaire de l'étudiant n'est pas nécessairement linéaire.

Pour favoriser la réussite et la persévérance de l'étudiant, non seulement celui-ci doit-il recevoir un appui pécuniaire, mais un encadrement de qualité doit lui être accordé à tous les cycles de formation, et davantage au premier. À la qualité de l'encadrement doit évidemment s'ajouter celle, notamment, des services de soutien à la formation (bibliothèques, laboratoires, équipements, etc.). Mais, les étudiants constatent une nette insuffisance à ces égards, et particulièrement ceux inscrits dans les programmes de sciences de la santé, de génie et d'administration. En effet, ceux-ci réclament plus de ressources financières, humaines, matérielles, sans quoi, disent-ils, la qualité de leur formation s'en trouvera menacée. En outre, étant donné les profils et les besoins diversifiés des étudiants, des services facilitant leur intégration sociale et culturelle doivent davantage être mis à leur disposition.

Toujours en vue de favoriser la réussite et la persévérance de l'étudiant, plusieurs groupes, notamment ceux issus des régions périphériques, ont proposé qu'il y ait une collaboration plus étroite entre le collège et l'université. Les membres de la Commission prennent bonne note du souhait exprimé par plusieurs concernant le développement d'arrimages plus nombreux entre les deux ordres d'enseignement, telles les ententes menant à des programmes DEC-BAC[3]. Enfin, des représentants de collèges sont en faveur de plus de souplesse dans l'établissement des programmes qui, selon eux, permettrait un meilleur arrimage entre les programmes des collèges et ceux des universités.

1.4 L'enseignement

Tout en reconnaissant la qualité de la formation dispensée dans les universités, les propos vont dans le sens de la nécessité d'accorder une plus large place à l'acquisition de compétences générales dans la formation initiale[4]. Celle-ci doit permettre à l'étudiant de développer ses capacités d'analyse, de synthèse et son esprit critique. En somme, la formation initiale doit former des citoyens éclairés qui contribueront à la création d'une société fondée sur l'équité et le respect des différences.

Les départs à la retraite de professeurs, notamment, conjugués à l'augmentation du nombre d'étudiants suscitent des inquiétudes quant au recrutement et au renouvellement du corps professoral. La concurrence avec les autres universités, aux plans national et international, et celle avec le milieu industriel avivent ces inquiétudes. On craint même que cette concurrence pour accéder à un bassin limité de candidats qualifiés ne se soit déjà installée au sein du système universitaire québécois. Le renouvellement du corps professoral constitue donc un défi important

---

[3] « La formule DEC-BAC résulte d'une entente entre une université et un cégep. Selon cette entente, l'établissement universitaire s'engage à reconnaître à un élève des acquis du programme du collégial pour l'équivalent d'une année d'études universitaires. » Par exemple, un élève peut obtenir en quatre ou cinq années d'études, un double diplôme, c'est-à-dire un diplôme d'études collégiales techniques et un baccalauréat. (*Le Guide Choisir - Université 2004 : tout ce qu'il faut savoir pour franchir les portes de l'université.* Sainte-Foy : Septembre éditeur, p. 280).

[4] « Premier programme de formation conduisant à l'exercice d'un métier ou d'une profession. » (Renald Legendre, *Dictionnaire actuel de l'éducation*, 2e édition, 1993).

pour les universités et elles doivent, dès maintenant, fournir des efforts particuliers de recrutement. Ce défi pèse encore plus lourdement dans certains secteurs, tel celui de la santé, et dans certaines catégories d'universités, comme les plus petites dont font partie celles situées en région. Pour cette raison, les chefs de ces établissements réclament des mesures compensatoires pour les soutenir dans leurs efforts en vue d'assurer le maintien et la relève de leur corps professoral.

Par ailleurs, l'augmentation de l'effectif étudiant conjuguée à celle des professeurs suppose davantage d'espaces pour les accueillir. Les universités doivent à la fois construire de nouveaux édifices et veiller à l'entretien et à la rénovation de certains autres. À ce sujet, plusieurs groupes soulignent la vétusté des infrastructures causée par le report, indu mais obligé, de l'entretien des installations de recherche et d'enseignement.

Le manque de professeurs, parce qu'il entraîne une hausse du nombre d'étudiants par cours, une insuffisance de l'encadrement et limite l'offre de cours, risque de porter atteinte à la qualité de l'enseignement. La croissance des populations étudiantes, liée à cette insuffisance du nombre de professeurs réguliers, a entraîné le recours à un nombre de plus en plus grand de chargés de cours. La situation est telle que les cours donnés par ces derniers constituent plus de la moitié des enseignements dispensés dans les universités. Cette question concerne au plus haut point les étudiants et à cet égard, ces derniers, sans rien nier de la contribution des chargés de cours, soutiennent que les universités devraient miser, pour l'essentiel de la formation, sur un corps professoral régulier plutôt qu'à temps partiel.

Quant aux chargés de cours eux-mêmes, ils estiment que leur importance dans l'enseignement exige une réflexion sur leur place dans les structures universitaires et sur leurs conditions de travail. Ils souhaitent, entre autres choses, que leur intégration dans les instances académiques soit renforcée et que la pratique actuelle du partage de leur travail avec les professeurs réguliers soit ajustée. On a souligné également que le recrutement de chargés de cours d'expérience et détenteurs d'un doctorat pour des postes de professeurs pourrait contribuer à résoudre le problème du renouvellement du corps professoral.

La qualité de la formation tient également à la capacité de l'université de s'adapter à l'évolution des modèles pédagogiques et cela prend une résonance particulière, notamment, dans les milieux de la santé. À titre d'exemple, des représentants des fédérations médicales ont mentionné que l'approche par problèmes, qui doit être utilisée au sein de petits groupes, nécessitera plus de ressources financières, humaines et matérielles. En outre, non seulement les universités devront consacrer d'importantes ressources à la formation, mais elles devront aussi en consacrer au maintien des compétences.

Au chapitre de l'enseignement, les membres de la Commission retiennent principalement que le recrutement et la rétention des professeurs constituent des défis pour les universités et particulièrement pour celles situées en région et pour certains secteurs de formation. De plus, ils retiennent que la situation des chargés de cours mérite un examen approfondi.

1.5 La recherche

Le lien formation-recherche fait l'université. Voilà un des éléments vers lesquels les propos convergent en ce qui concerne la recherche universitaire. En effet, celle-ci n'est pas une fin en soi; elle contribue à la formation des étudiants.

À ce chapitre, sous l'effet de l'augmentation des fonds publics, les universités québécoises ont fait des progrès remarquables. Toutefois, des participants ont mentionné que certaines initiatives fédérales ont malheureusement eu pour effet de mettre en concurrence les universités pour le recrutement de professeurs-chercheurs hautement qualifiés, et ce, à l'échelle canadienne comme à l'échelle québécoise. Pour diverses raisons, cela s'est traduit par une pression additionnelle sur les coûts de fonctionnement des établissements. De plus, on observe une certaine distanciation dans les activités de recherche entre les universités de grande taille et celles de taille plus petite, ces dernières n'ayant souvent pas la masse critique de chercheurs nécessaire pour développer et réaliser un programme de recherche. Ces universités souhaitent donc qu'une attention particulière leur soit accordée afin de maintenir leurs capacités de recherche. Par ailleurs, du portrait que dressent les universités situées en région à propos de la recherche, l'enjeu du développement de créneaux ressort clairement.

Puisque certaines disciplines reçoivent peu de financement provenant du secteur privé ou d'autres organismes, leur capacité de recherche, par rapport à d'autres disciplines, est sérieusement minée. Un écart important de financement est également noté entre la recherche fondamentale et la recherche appliquée. À l'instar de plusieurs groupes, les membres de la Commission insistent donc sur la nécessité de maintenir un équilibre de financement entre les différentes disciplines et entre les différents types de recherche.

Les différents groupes considèrent que si les gouvernements ont donné beaucoup de subventions pour la recherche, ces derniers ne les ont pas assortis d'un financement adéquat pour absorber les coûts indirects élevés engendrés par les activités de recherche. Le soutien que doivent accorder les universités à celles-ci exerce d'importantes pressions sur leur capacité financière, risquant ainsi d'entraîner un déplacement des ressources financières des activités d'enseignement vers les activités de recherche. À l'unanimité, on reconnaît que le paiement de ces frais constitue un enjeu majeur du maintien de la qualité, de l'accessibilité et du développement de la recherche. On soutient que chaque pourvoyeur de fonds devrait donc être amené à assumer les frais indirects des recherches qu'il finance.

Par ailleurs, dans un contexte où les attentes vont croissantes à l'égard de la recherche universitaire et que celle-ci est en partie financée par les fonds québécois de la recherche, les participants déplorent la réduction des budgets de ces organismes; ils auraient souhaité plutôt une augmentation.

Bref, au chapitre de la recherche, les membres de la Commission considèrent, entre autres choses, qu'un équilibre de financement doit être assuré entre les disciplines et entre les types de recherche. Ils considèrent aussi que les frais indirects doivent être assumés par les pourvoyeurs de fonds.

1.6 Les étudiants-chercheurs

Si les étudiants-chercheurs contribuent pour une large part à la recherche au Québec, leur statut est peu reconnu et leurs conditions sont souvent précaires. Les associations étudiantes demandent que la contribution de ces étudiants soit davantage reconnue et par conséquent, leur propriété intellectuelle. Elles réclament un statut clairement défini, un soutien financier plus adéquat et un accès aux mesures de la politique familiale leur permettant de mieux concilier études et famille. Enfin, ces associations demandent aux universités de donner un meilleur encadrement à ce type d'étudiants et de leur faciliter le passage des études doctorales à la carrière universitaire.

Ainsi, considérant que le recrutement et la rétention d'étudiants titulaires d'un grade représentent un atout important pour les équipes de recherche et pour le recrutement futur de professeurs, la Commission estime que leur statut mérite effectivement d'être bonifié et davantage valorisé.

1.7 La création, l'innovation et le transfert

S'il est un point sur lequel les propos convergent, c'est celui du rôle essentiel de l'université dans tous les aspects du développement du milieu. Dans ce contexte et dans celui de la mondialisation des échanges, les activités de recherche universitaire et de transfert de connaissances prennent une importance particulièrement stratégique et le développement de formules de partenariat devient, de plus en plus, une préoccupation constante.

Cependant, certains groupes, surtout les étudiants, expriment des inquiétudes devant le renforcement du rôle de l'université dans le développement de l'innovation. Ils craignent que le développement d'activités partenariales ne remette en question la mission de formation de l'université, sa mission première. D'autres craintes concernent la propriété intellectuelle et l'intégrité scientifique. Ils affirment que l'université doit se doter d'une politique, accompagnée d'un code d'éthique, visant à encadrer le financement de la recherche par le secteur privé. Enfin, certains participants soutiennent que le partenariat ne doit pas être réduit à des partenaires strictement économiques.

Ainsi, la Commission estime qu'une attention particulière doit être portée aux craintes exprimées par plusieurs à propos des risques de dérapages sérieux, telle la mise en péril de la liberté académique et de l'autonomie institutionnelle, que peut entraîner l'absence d'encadrement approprié des activités de partenariat et du financement de la recherche par le secteur privé.

RECOMMANDATIONS

En vue de mieux soutenir les établissements d'enseignement universitaire dans la réalisation de leur mission, la Commission de l'éducation recommande :

À propos de la fonction d'enseignement

1. **Que les chefs d'établissements d'enseignement universitaire mettent en œuvre des moyens afin de revaloriser la fonction d'enseignement dans la carrière professorale et d'établir un équilibre entre les activités d'enseignement et de recherche.**

À propos du financement de la recherche selon les disciplines et les types de recherche

2. **Que le ministère de l'Éducation et le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche mettent en œuvre les moyens pour s'assurer d'un équilibre dans le financement de la recherche entre les sciences sociales et humaines et les sciences pures et appliquées de même qu'entre la recherche appliquée et la recherche fondamentale.**

À propos du recrutement et de la rétention des professeurs

3. **Que le ministère de l'Éducation accorde à l'ensemble des universités les ressources nécessaires pour leur permettre de recruter et de retenir le nombre de professeurs dont elles ont besoin dans les différents domaines.**

4. **Que le ministère l'Éducation soutienne, de façon particulière, les universités situées en région afin qu'elles puissent surmonter les difficultés qui leur sont propres en matière de recrutement et de rétention de professeurs.**

À propos des besoins particuliers des disciplines

5. **Que le ministère de l'Éducation tienne compte des besoins particuliers (ressources humaines, matérielles et financières) des disciplines qui relèvent notamment des sciences de la santé, du génie et de l'administration.**

À propos des frais indirects de la recherche

6. **Que les différents ministères, organismes subventionnaires, en somme les différents pourvoyeurs de fonds, assument leur juste part des frais indirects des contrats de recherche, afin que les activités qui leur sont liées ne soient pas financées au détriment des activités d'enseignement.**

À propos des chargés de cours

7. **Que le ministre de l'Éducation réalise une étude sur la situation des chargés de cours dans les universités, notamment leur place dans les structures universitaires et leurs conditions de travail et que, pour ce faire, il évalue la possibilité de demander l'avis du Conseil supérieur de l'éducation.**

À propos des étudiants-chercheurs

8. **Que le ministère de l'Éducation, les administrations universitaires et le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche reconnaissent par des mesures concrètes la contribution des étudiants-chercheurs à la recherche et leur permettent, notamment, de bénéficier de meilleures conditions de vie et de recherche.**

À propos de la liberté académique et de l'autonomie institutionnelle

9. **Que le ministère de l'Éducation, le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche ainsi que les administrateurs universitaires portent une attention particulière pour que soit assuré le respect de la liberté académique et de l'autonomie institutionnelle dans les cas de partenariat et de financement de la recherche par le secteur privé.**

2. LES ENJEUX DE L'ACCESSIBILITÉ

Au cours des quatre dernières décennies, la politique d'accessibilité du gouvernement du Québec a donné des résultats remarquables. Elle a notamment favorisé une démocratisation importante de l'enseignement supérieur en offrant à un plus grand nombre de Québécois la possibilité de poursuivre des études universitaires.

Ainsi, alors que moins de 5% des Québécois obtenaient un diplôme de baccalauréat au début des années 1970, 26,6% des jeunes pouvaient espérer obtenir un baccalauréat en 2000, ce qui représente un progrès remarquable. Les Québécois ont donc rattrapé la moyenne d'accès au baccalauréat dans les pays membres de l'OCDE, qui était de 25,9% en 2000. Ce taux reste cependant inférieur à ceux du Canada et des États-Unis, qui étaient respectivement de 27,9% et de 33,2% pour la même année. Enfin, le Québec s'est fixé pour cible un taux d'accès de 30% aux programmes de baccalauréat en 2010.

Cette démocratisation de l'enseignement supérieur a comme corollaire une progression marquée de l'accès à l'université des jeunes provenant de milieux socialement moins enclins à favoriser la fréquentation d'institutions d'enseignement supérieur. Cette accessibilité économique et financière a été assurée par le développement de l'aide financière aux études. La création du réseau de l'Université du Québec a grandement contribué à améliorer l'accessibilité régionale à une formation universitaire en dehors des grands centres urbains.

Cependant, malgré les progrès accomplis, plusieurs régions du Québec se situent nettement sous la moyenne québécoise du nombre des détenteurs d'un grade universitaire. Il est utile de rappeler à cet égard que l'État québécois a non seulement comme mandat d'assurer l'accessibilité géographique sur l'ensemble de son territoire, mais également de permettre l'accessibilité académique à toute personne qui en a la volonté et les aptitudes.

Enfin, l'accessibilité aux études doit aussi s'analyser en fonction de l'accès à des formations spécifiques et aux emplois correspondants, lesquels constituent la finalité concrète du cheminement des étudiants, de l'admission à l'université jusqu'à l'obtention des diplômes. Cette accessibilité est directement fonction de la qualité et de la pertinence des formations offertes aux étudiants.

Comme le rappelait déjà la *Politique québécoise à l'égard des universités : Pour mieux assurer notre avenir collectif* (2000)[5], le grand chantier de l'accessibilité ne s'achève pas avec les niveaux actuels du premier cycle; il doit progresser et s'ouvrir davantage aux études de maîtrise et de doctorat.

[5] http://www.mcq.gouv.qc.ca/ens-sup/ens-univ/1410-28f.pdf, (consulté le 22 mai 2004).

2.1 L'accès aux études

Si le principe d'accessibilité, qui se définit comme la chance égale pour tous d'accéder et de demeurer aux études sans égard au milieu socioéconomique de l'individu, fait l'unanimité, plusieurs intervenants constatent que des écarts importants de taux de scolarisation persistent selon les origines sociales et qu'il existe des disparités régionales importantes au Québec.

Plusieurs intervenants s'entendent pour réclamer une amélioration de l'accueil et de l'encadrement des étudiants qui subissent des contraintes sociales ou économiques particulières pouvant restreindre leur accès à une formation universitaire, comme les étudiants autochtones, handicapés, responsables d'une famille ou étrangers. On propose également que l'université mène une action systématique contre l'échec et l'abandon.

Dans la perspective où l'accès à une éducation universitaire peut être un gage d'amélioration du tissu social, tous les efforts devraient être consentis afin de permettre au plus grand nombre possible de personnes d'acquérir une formation qualifiante. Cela est d'autant plus important qu'aujourd'hui, plus des deux tiers des emplois nouvellement créés exigent des études post-secondaires.

Invoquant l'importance de la proximité géographique parmi les principaux facteurs favorisant la poursuite des études universitaires, certains organismes ont démontré qu'il était possible d'offrir, hors des campus, une formation de qualité et de former, sur place, les professionnels dont les régions ont besoin. Ils précisent cependant que la taille restreinte de la population et sa dispersion rendent plus difficile la réunion, en région, des grands groupes que commandent les normes universitaires, ce qui peut avoir un impact sur l'accessibilité.

Plusieurs organismes s'entendent sur la nécessité d'un meilleur arrimage entre les collèges et les universités. Celui-ci pourrait contribuer à une plus grande reconnaissance des acquis de formation, notamment des apprentissages réalisés dans le cadre des programmes techniques, ainsi qu'au développement de partenariats entre des établissements des deux ordres d'enseignement. Il en résulterait selon eux une augmentation de l'accessibilité à l'université pour les étudiants des collèges.

Selon certains représentants des collèges, l'année additionnelle que compte la formation conduisant à un diplôme d'études collégiales techniques n'est pas reconnue à sa juste valeur par les universités, ce qui nuirait à l'accès aux études universitaires et engendrerait des coûts additionnels. L'harmonisation des orientations et des pratiques propres aux ordres d'enseignement collégial et universitaire ne pourra être accomplie sans une collaboration accrue des partenaires.

La Commission considère que l'accessibilité à l'enseignement universitaire doit être affirmée comme un objectif partagé, comme une responsabilité conjointe des collèges et des universités, qui doit être assumée à travers un partenariat vigoureux des deux réseaux.

Elle considère également que l'amélioration de l'accessibilité aux études universitaires doit s'effectuer, non seulement dans le cadre universitaire, mais dans tout le système d'éducation : primaire, secondaire et collégial. Elle croit enfin que la question de l'accessibilité doit être examinée de pair avec celle du décrochage scolaire, puisqu'elles sont intimement liées.

2.2 L'aide financière

Au Québec, le système public d'aide financière aux études universitaires se caractérise par la réglementation des droits de scolarité, par divers programmes d'aide financière, le principal étant le Programme de prêts et bourses, ainsi que par des déductions fiscales accordées aux étudiants et à leurs parents.

Ce système, mis en place progressivement, a permis à un nombre très important de Québécois d'accéder à des études universitaires et de les réussir, tout en terminant leurs études avec un niveau d'endettement inférieur à ce que l'on observe ailleurs au Canada. Notons cependant que l'augmentation du coût moyen des études universitaires a été supérieure à celle des montants accordés aux étudiants en prêts et en bourses.

L'accessibilité aux études est directement liée aux charges financières de l'étudiant. Celle-ci doit tenir compte d'autres facteurs, notamment des frais de subsistance et de la conciliation entre les études et les responsabilités familiales. Actuellement, environ 40% des étudiants universitaires bénéficient d'une aide financière.

Les associations étudiantes ont été unanimes à réclamer une augmentation de l'aide financière aux études, en particulier des bourses, et des modifications importantes aux critères d'admissibilité à l'aide financière, d'évaluation des besoins et de remboursement.

Puisque la consultation générale sur les universités a pris fin le 8 avril 2004, soit quelques jours après le dépôt du budget (le 30 mars 2004), des intervenants ont donc pu se prononcer à ce sujet. Ainsi, certains d'entre eux ont signalé que ce budget augmente les sommes allouées à l'enseignement post-secondaire, en déplorant le fait qu'il réduit de 63 millions de dollars les crédits de l'élément « Bourses consécutives aux prêts » en matière d'aide financière aux études.

Ce budget fait suite à une réduction du financement des fonds subventionnaires, de l'ordre de 53 millions de dollars en 2003-2004, qui a des répercussions sur les revenus de nombreux étudiants gradués. Cette réduction a été accompagnée d'une suspension du programme de prêts garantis pour l'achat d'un micro-ordinateur, alors qu'il s'agit d'un outil indispensable dans plusieurs disciplines.

La Commission note à cet égard que le ministre de l'Éducation a récemment annoncé la réintroduction et la simplification du prêt pour ordinateur. Il a également annoncé une hausse du plafond des prêts, une prise en compte des pensions alimentaires et une extension du Programme de prêts et bourses aux personnes ayant le statut de réfugié.

La Commission note que la *Loi modifiant la Loi sur l'aide financière aux études*[6] adoptée en décembre 2003, permet dorénavant « que l'aide financière soit accordée mensuellement ou périodiquement de manière à mieux tenir compte du moment où l'étudiant encourt certaines de ses dépenses ». Elle modifie les règles de calcul de l'aide financière et « prévoit notamment que l'aide financière sera d'abord accordée, en totalité, sous forme de prêt. Une aide financière sous forme de bourse sera ensuite versée à l'établissement financier qui a consenti le prêt pour être appliquée au remboursement d'une partie de l'emprunt ».

Certains organismes ont fait valoir que dans plusieurs régions les taux de diplomation sont inférieurs à la moyenne québécoise, alors que le nombre de personnes bénéficiant de l'aide financière aux études est parfois de 20% supérieur à la moyenne nationale. Selon eux, il existe donc une possibilité que la réduction du nombre de bourses affecte de façon notable l'accès financier aux études supérieures en région.

En matière d'admissibilité, on a mentionné que les programmes de formation des enseignants exigent 700 heures de formation pratique. Or, les étudiants en sciences de l'éducation ne sont pas admissibles au Programme d'aide financière offert aux étudiants en situation de stage.

Certains intervenants réclament une révision du calcul de la contribution des parents, qui ne correspond pas nécessairement à leur contribution réelle. On demande également d'assouplir les règles de remboursement pour les diplômés travaillant dans les secteurs à faible rémunération ou encore d'instaurer différents régimes au sein du Programme de prêts et bourses, afin de refléter la diversité des statuts d'étudiants.

La Commission considère que la situation actuelle justifie une amélioration marquée des mesures d'aide aux études, selon les principes d'égalité des chances et d'une plus grande accessibilité. Selon elle, ces mesures d'aide devraient, en outre, être établies en fonction des conditions spécifiques affectant les récipiendaires et tenir compte davantage des réalités propres aux régions.

2.3 Les droits de scolarité et les frais afférents

La plupart des associations étudiantes ont plaidé en faveur du gel des droits de scolarité, afin de maintenir l'accessibilité aux études universitaires. Il en va de même pour les frais non réglementés, c'est-à-dire les frais afférents. Certaines d'entre elles proposent même d'abolir les droits de scolarité de base ou les frais afférents, voire les deux.

Plusieurs associations et certaines universités ont également suggéré l'adoption d'une loi-cadre sur l'accessibilité aux études universitaires, afin de garantir le gel des droits de scolarité et la réglementation des frais afférents.

D'autres organismes, y compris plusieurs universités, ont au contraire plaidé en faveur d'une hausse progressive de la contribution financière des étudiants. On a mentionné que la simple indexation des frais de scolarité au coût de la vie aurait procuré aux universités une augmentation

[6] Projet de loi n° 19, (2003, c. 17).

de budget de 60 millions de dollars pour la seule année 2003-2004. Selon eux, la question des droits de scolarité fait l'objet d'une attention démesurée par rapport à la nécessité d'accroître l'accessibilité aux études universitaires, en particulier chez les personnes des milieux défavorisés. Les données disponibles à l'échelle du Canada ne semblent cependant pas indiquer de relation claire et sans équivoque entre le niveau des droits de scolarité et l'accessibilité aux études universitaires.

Nonobstant les positions adoptées à l'égard des droits de scolarité et des frais afférents, il y a unanimité en faveur de l'amélioration de l'accessibilité. Les propositions en faveur d'une hausse des droits de scolarité sont par ailleurs généralement accompagnées d'une demande de bonification des programmes d'aide financière, notamment de bourses plus nombreuses et plus généreuses pour les moins nantis.

La Commission constate que les témoignages reçus sont presque unanimes en faveur d'une révision et d'une bonification de l'Aide financière aux études, tant pour les montants accordés en prêts et en bourses que pour les critères d'admissibilité et de remboursement des prêts. Elle a également pris bonne note des propositions visant à adopter une forme de remboursement proportionnel aux revenus ou encore un système d'imposition post-universitaire, qui substituerait aux frais de scolarité un impôt particulier.

La Commission note que les participants ont adopté des positions diamétralement opposées sur la question des droits de scolarité. Elle remarque cependant qu'il existe un consensus des participants, qu'elle partage pleinement, sur la nécessité de préserver l'accessibilité et de donner une chance égale aux personnes désirant poursuivre des études supérieures de pouvoir le faire, et cela, sans s'endetter trop lourdement.

Le ministère de l'Éducation est déjà engagé dans la voie du remboursement proportionnel aux revenus, mais comme cette démarche en est à ses débuts, la Commission estime qu'il pourrait s'inspirer des éléments de solution avancés par les participants et entreprendre des consultations à ce sujet.

2.4 Les étudiants étrangers

La progression de la proportion des clientèles universitaires provenant de l'étranger est une tendance partagée par de nombreux pays industrialisés. Elle devient un facteur important de positionnement des universités : elle contribue à la reconnaissance de la qualité du système universitaire québécois et constitue également un apport immédiat aux capacités de recherche des institutions de haut savoir.

Le recrutement d'étudiants étrangers représente non seulement une composante importante des stratégies d'internationalisation de ces institutions, mais il a également un impact structurel sur la disponibilité actuelle et future de travailleurs hautement qualifiés.

Les frais exigés des étudiants étrangers ont fait l'objet de nombreuses interventions auprès de la Commission. Plusieurs associations étudiantes ont réclamé un gel des frais majorés imposés aux non-résidents. Certaines d'entre elles proposent également de modifier la législation en vigueur

afin de permettre aux étudiants étrangers de travailler à l'extérieur des campus universitaires, de façon à pouvoir profiter de programmes de stage et de financer une partie des frais de leurs études.

Plusieurs organismes estiment qu'il devrait y avoir une déréglementation des droits de scolarité exigés pour les étudiants étrangers. Ainsi, les universités autofinanceraient la formation dispensée par les droits de scolarité qu'elles fixeraient elles-mêmes. Les interventions du ministère de l'Éducation se limiteraient à des ententes particulières. Le Ministère ne comptabiliserait plus globalement ces clientèles dans ses effectifs et dans les investissements et immobilisations qu'il subventionne.

L'accueil d'un plus grand nombre d'étudiants étrangers dans les universités en région constitue pour elles un moyen supplémentaire d'augmenter le nombre de leurs étudiants. Certaines d'entre elles ont suggéré d'augmenter le nombre de bourses d'exonération des droits de scolarité, afin de combler en partie le pouvoir attractif supérieur des institutions situées dans les grandes zones urbaines. La Commission prend également note de la proposition d'exempter les étudiants étrangers inscrits dans une université en région de la majoration des droits de scolarité.

La Commission tient enfin à rappeler que le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration a récemment élaboré, avec le soutien du ministère de l'Éducation et des établissements concernés, un programme expérimental visant à accroître le nombre d'étudiants étrangers dans les établissements d'enseignement supérieur de certaines régions et à aider les étudiants à s'intégrer.

2.5 La formation continue

Les études supérieures ne sont pas seulement associées à la formation initiale, mais également aux besoins de formation continue ou d'apprentissage tout au long de la vie. Outre son importance évidente en vue de l'actualisation et du développement des compétences de la main-d'œuvre, la formation continue jouera vraisemblablement un rôle de plus en plus important en raison de l'évolution démographique prévisible de la population.

En effet, selon les prévisions démographiques, les cohortes étudiantes des collèges ne réussiront pas à maintenir le niveau actuel des effectifs étudiants dans les universités. Celles-ci ont donc tout à gagner en prenant le virage de la formation continue, en offrant des possibilités de réorientation professionnelle et de perfectionnement convenant à de nouvelles clientèles issues du marché du travail. Dans cette optique, les universités gagneraient à être plus actives dans le développement d'outils pédagogiques nécessaires au maintien de la compétence.

Il existe différents types de formation continue, dont des formations de courte durée liée à l'emploi, qui ne sont pas créditées, ni subventionnées. Des intervenants ont mentionné à cet égard que les formations spécifiques demandées par des entreprises ne devraient pas être créditées. Par contre, d'autres intervenants ont mentionné que la formation créditée, qu'elle soit initiale ou continue, doit être financée au moyen d'une enveloppe ouverte; la formation non créditée devrait être autofinancée.

Des participants mentionnent cependant qu'il serait opportun de développer rapidement des mesures incitatives de toute nature, fiscales, monétaires ou autres, encourageant les travailleurs ou les personnes sans emploi à reprendre ou à terminer leurs études dans la perspective d'un avenir meilleur. On a également mentionné que la rigidité des règles d'admission aux programmes et des modalités de financement nuit au développement de la formation d'appoint destinée aux personnes immigrantes.

Il semble que la majorité des intervenants entendus ne souhaite pas une augmentation de la contribution des étudiants, mais plutôt celle de l'État et des employeurs. Plusieurs intervenants ont à cet égard affirmé que les entreprises devraient contribuer davantage au financement de la formation continue. Cela dit, l'offre de formation particulière et ponctuelle aux compagnies désirant permettre à leurs employés de parfaire leurs connaissances est un excellent moyen de développer de nouvelles formes de partenariat entre les institutions d'enseignement supérieur et le milieu du travail. C'est également un moyen de financement non négligeable à considérer.

La Commission considère que la formation continue est importante pour le développement professionnel et l'avancement de la carrière. Elle considère également qu'une telle formation suivie par la population en emploi dans des programmes de courte durée aura un effet direct et relativement rapide sur le niveau de productivité de la main-d'œuvre. La formation continue devrait donc bénéficier d'un soutien financier adéquat pour les mêmes motifs d'accessibilité et d'équité qui conditionnent le soutien à la formation initiale.

Un comité d'experts externes sur le financement de la formation continue est présentement à l'œuvre et il formulera bientôt des recommandations. La Commission examinera celles-ci à la lumière des différentes propositions faites par les organismes qui ont participé à ses travaux.

2.6 Les universités en région

Le développement d'un réseau de collèges et d'universités couvrant l'ensemble du territoire québécois constitue un acquis inestimable qui a puissamment contribué à démocratiser l'accès aux études dans toutes les régions du Québec. Les universités en région, par la concentration d'étudiants, de chercheurs, de services et d'infrastructures que leur présence suscite sont également d'importants pôles de développement social et économique.

Les régions font cependant face à une évolution démographique défavorable qui risque de porter préjudice au développement harmonieux de leurs infrastructures universitaires. Cette évolution a un impact négatif sur les effectifs étudiants, dont la baisse se répercute sur le niveau de financement accordé, qui entraîne une rationalisation des programmes, lequel contribue enfin à une diminution des effectifs.

Les universités exigent le recrutement d'une masse critique d'étudiants avant de s'engager à offrir un programme et une fois offert, celui-ci peut voir sa pérennité compromise à tout moment si le nombre des inscriptions diminue. Plusieurs intervenants proposent que les institutions

universitaires en région soient en mesure d'offrir aux candidats des garanties plus fermes et que, à cette fin, des normes propres à la réalité régionale soient établies.

On suggère en particulier que cette pérennité des programmes offerts passe par une différenciation des établissements selon les domaines d'enseignement et de recherche dans lesquels les universités sont engagées, en écartant toutefois la possibilité que le cycle d'enseignement devienne un critère de différenciation. Dans cette optique, on considère que les universités en région devraient maintenir et développer leurs activités de formation aux trois cycles d'enseignement, dans les créneaux qu'elles considèrent les plus prometteurs.

En effet, si la formation de base en région constitue un enjeu majeur de la transformation de l'économie régionale et de son développement, le pouvoir de rétention des étudiants de la région et d'attraction à l'égard des étudiants de l'extérieur est fonction directe du développement des études graduées.

Plusieurs intervenants ont proposé à cet égard de créer des pôles d'excellence régionaux axés sur les spécificités et le développement de chaque région. Ceux-ci viseraient le développement d'une expertise dans un secteur précis et existeraient en complémentarité avec l'enseignement général qui serait toujours dispensé.

Des subventions spécifiques devraient soutenir les universités en région désireuses de se doter d'un plan d'extension du patrimoine académique au premier cycle et de développement de créneaux d'excellence aux cycles supérieurs.

Selon certains intervenants, il est également souhaitable d'encourager les universités en région à établir des antennes dans de plus petites municipalités, pour dispenser de la formation dans des domaines généraux. Conscients des coûts additionnels que cette proposition implique, ils suggèrent également de majorer le financement de base des universités en région et d'augmenter les subsides accordés pour chaque étudiant inscrit.

La formation à distance, adaptée à la région, est également essentielle au développement des universités. S'il faut éviter de la centraliser, il apparaît également coûteux et inefficace de disséminer l'offre de formation dans un grand nombre d'établissements. Une plus grande collaboration universitaire dans le partage des ressources éducatives, dans le développement de projets en partenariat et dans l'offre de formation à distance semble nécessaire.

La Commission considère que le gouvernement doit prendre en compte les défis particuliers liés au développement des universités situées en région. Elle est convaincue qu'une amélioration substantielle des services dans les régions constitue un maillon essentiel de la vitalité des milieux susceptible de créer de nouvelles dynamiques régionales.

RECOMMANDATIONS

La Commission de l'éducation considère que le maintien et l'amélioration de l'accessibilité aux études universitaires doit demeurer un objectif constant et être une priorité de l'État, et c'est pourquoi elle recommande :

À propos de l'accès aux études

10. Que les universités améliorent l'accueil et l'encadrement des étudiants qui subissent des contraintes sociales ou économiques particulières pouvant restreindre leur accès à une formation universitaire.

11. Que le ministère de l'Éducation favorise l'arrimage entre les collèges et les universités, de façon à contribuer à une plus grande reconnaissance des acquis de formation, notamment des apprentissages réalisés dans le cadre des programmes techniques, et encourage la formation de partenariats entre des établissements des deux ordres d'enseignement, notamment en vue de mieux préparer les étudiants aux exigences universitaires.

À propos de l'aide financière, des droits de scolarité et des frais afférents

12. Que le gouvernement élabore et fasse adopter une loi-cadre visant à garantir l'accessibilité aux études post-secondaires qui encadrerait l'ensemble des frais exigibles des étudiants par les institutions.

À propos des étudiants étrangers

13. Que plusieurs des propositions émises à l'égard des étudiants étrangers devraient être approfondies davantage en regard des initiatives en cours, notamment en vue d'accroître leur venue en région, et en tenant compte d'une éventuelle révision des programmes d'aide financière et des politiques régissant les droits de scolarité, dans le but de mieux les soutenir.

À propos des universités en région

14. Que le ministre de l'Éducation sollicite un avis du Conseil supérieur de l'éducation sur l'offre de formation dans les régions sans université et les moyens d'en améliorer l'accès.

15. Que le gouvernement maintienne et développe les pôles d'excellence régionaux axés sur les spécificités et le développement de chaque région, en complémentarité avec l'enseignement général qui serait toujours dispensé.

16. **Que le gouvernement révise et bonifie les subventions spécifiques qui doivent soutenir les universités en région.**

17. **Que le gouvernement encourage une plus grande collaboration universitaire dans le partage des ressources éducatives, dans le développement de projets en partenariat et dans l'offre de formation à distance.**

3. LES ENJEUX DU FINANCEMENT

L'évolution du financement universitaire au cours des dernières années amène aujourd'hui le système d'enseignement supérieur québécois à un carrefour qui nécessite la résolution de problèmes urgents et cruciaux afin d'en assurer la pérennité.

Notre système universitaire fait face à des difficultés de financement qui, si elles ne sont pas résolues adéquatement à court terme, risquent de menacer son dynamisme et sa capacité à remplir sa mission. On ne saurait sous-estimer l'importance des conséquences sociales et économiques qui découleraient d'une inaction prolongée à cet égard.

Malgré une première phase de réinvestissement faite dans le cadre des ententes conclues entre le gouvernement et les universités, il y a quelques années, les universités québécoises sont toujours confrontées à une situation de sous-financement chronique. Il est opportun de préciser à cet égard, qu'à partir de 2001-2002, l'octroi de la subvention de réinvestissement était conditionnel au respect des engagements des universités en termes de recherche d'équilibre budgétaire, d'adoption de mesures de rationalisation de toutes sortes, d'économies d'échelles faites à divers titres, etc.

3.1 Les sources de financement

Le financement des universités repose sur des sources diversifiées, mais dépend en premier lieu des subventions gouvernementales, lesquelles représentent environ les deux tiers de leurs revenus au Québec (66,4% en 2001-2002), alors qu'elles en représentent moins de la moitié (45,8% en 2001-2002) en Ontario.

Par contraste, les droits de scolarité pour les cours crédités, qui sont la seconde source de revenus en importance pour les universités, représentent pour les universités ontariennes (33,9% en 2001-2002) plus du double de la proportion québécoise (14,6% en 2001-2002). Le Québec se distingue aussi par la faible proportion des legs et des dons faits en faveur des universités, malgré l'existence d'une subvention gouvernementale de contrepartie de 25% des sommes recueillies annuellement, jusqu'à un maximum d'un million de dollars.

Les participants sont unanimes à demander que le financement de source publique reste prépondérant. Selon eux, il est le seul capable de préserver l'intégrité de la mission universitaire. Du même souffle, plusieurs d'entre eux ont suggéré la mise en place d'un nouveau modèle de financement qui laisse plus de place aux partenariats et qui développe davantage le potentiel de la philanthropie. Ce modèle devrait être à la fois prévisible et transparent, de façon à permettre aux universités de se doter de stratégies d'investissement à long terme.

Ils considèrent cependant que le recours à des fonds de nature privée représente une alternative valable à condition qu'ils soient étroitement balisés, afin d'empêcher toute ingérence dans la formation, la liberté académique et l'autonomie de gestion des universités. Il importe donc pour ces participants que ces mécanismes ne deviennent pas des substituts au financement public ou

encore que la hausse du financement du secteur privé s'accompagne d'une baisse des subventions octroyées par l'État.

Les participants proposent plutôt que le gouvernement cherche à maximiser l'impact des outils existants, par exemple en bonifiant la formule des dons de contrepartie pour les fondations universitaires. On a par exemple proposé à cet égard, lors d'un don de titre de participation coté en bourse, d'exempter totalement le gain de capital applicable pour les dons autres que les titres de participation et de majorer de 25% les avantages fiscaux d'un donateur, lorsqu'il est un ancien de l'institution récipiendaire.

Plusieurs intervenants ont mentionné que les milieux d'affaires québécois devraient être appelés à faire leur part afin de favoriser l'excellence du réseau universitaire, soit par des levées de fonds, le paiement des dettes d'études d'employés ou encore en encourageant leurs employés à les accompagner dans leur contribution à leur *alma mater*. La Commission note à cet égard qu'au Québec, à l'inverse du reste du Canada, ce sont les corporations, plutôt que les individus, qui sont les plus importants donateurs.

Certains participants considèrent que le gouvernement devrait augmenter la contribution des entreprises par la voie législative, en sollicitant une contribution calculée à partir d'un pourcentage de leur masse salariale, qui constituerait un fonds dont l'enveloppe annuelle récurrente dépasserait 100 millions de dollars.

La Commission considère que le gouvernement fait toujours face à d'intenses pressions pour l'allocation de ressources financières limitées et qui plus est, dans le cadre d'une situation structurelle de déséquilibre fiscal. Elle est convaincue que le secteur privé a un rôle d'autant plus important à jouer dans le financement des universités québécoises que sa propre performance dépend d'un bassin adéquat de personnel hautement qualifié. Il importe donc que le gouvernement favorise l'établissement de nouveaux partenariats qui respectent la mission fondamentale et l'indépendance des universités.

3.2 Les ressources comparatives

Le ministère de l'Éducation du Québec (MEQ) s'est associé à la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ) pour assurer une évaluation régulière de l'évolution du financement relatif des universités québécoises par rapport aux autres universités canadiennes.

Le comité conjoint MEQ-CREPUQ a de ce fait documenté la situation de sous-financement dans laquelle se trouvent les universités québécoises et il a conclu, en novembre 2002, à un déficit des ressources de fonctionnement des universités québécoises de 375 millions de dollars, dont 114 attribuables au fonds de fiducie et 261 au fonds de fonctionnement général. Selon le comité, cette somme de 375 millions de dollars ne doit pas être perçue comme un plafond souhaitable, mais

plutôt comme un ajustement récurrent à faire pour éviter que l'écart se creuse davantage entre les universités québécoises et canadiennes[7].

Il convient d'admettre que cet écart est dû en partie à la différence de l'approche adoptée par le Québec et le reste du Canada en matière de droits de scolarité. De 1993-1994 à 2003-2004, les droits de scolarité des étudiants de premier cycle ont augmenté de 20,2% au Québec, soit le taux le plus faible de toutes les provinces canadiennes. Au cours de la même période, les autres provinces ont considérablement augmenté leurs droits de scolarité. Ainsi, cette augmentation a atteint 84,9% en Colombie-Britannique et 137,2% en Ontario, alors que la moyenne canadienne correspond à une augmentation de 98,9%. L'écart de 375 millions de dollars s'explique en grande partie par cette différence.

Si la dépense globale normalisée par étudiant au Québec est comparable à la moyenne des universités canadiennes, il existe des écarts importants dans l'utilisation de l'épargne individuelle en vue du financement des études supérieures. Des intervenants ont mentionné à cet égard que la proportion des parents québécois qui épargnent pour les études supérieures (40,5%) est nettement inférieure à celle des parents ontariens (54,0%) et à la moyenne canadienne (50%).

Cette différence a des effets multiplicateurs négatifs, lorsque rapportée à l'admissibilité à la Subvention canadienne pour l'épargne-études. À peine 13,7% de ces subventions, soit 212 millions de dollars, ont été versées à des Québécois de moins de 18 ans au 31 mars 2003, alors qu'ils représentent 22,5% des jeunes du Canada. Par comparaison, les résidents de l'Ontario ont reçu 46,8% de ces subventions, soit 723 millions de dollars, alors qu'ils représentent 38,8% des jeunes de moins de 18 ans au Canada.

Les intervenants s'entendent pour affirmer que le sous-financement du réseau universitaire québécois, comparativement aux universités canadiennes, constitue un frein indéniable à l'amélioration du niveau d'excellence et de compétitivité de nos universités. Ce sous-financement a pour conséquence de nuire considérablement au renouvellement du corps professoral et à l'amélioration de la qualité de l'environnement de formation et de recherche.

Il affecte également les bibliothèques universitaires, une source fondamentale d'information pour les chercheurs et les étudiants, qui sont nettement déclassées par rapport à la moyenne des universités canadiennes. Dans un état chronique de sous-financement relatif, l'inflation du coût des périodiques scientifiques a entraîné les universités à effectuer des coupes dramatiques, année après année, dans leur programme d'acquisition, notamment pour les monographies.

Certains intervenants estiment que le Québec pourrait s'inspirer des législations étrangères qui favorisent le financement des activités de recherche. On a mentionné à cet égard l'adoption d'une loi, en France, qui permet aux chercheurs et aux enseignants-chercheurs de valoriser eux-mêmes les résultats de leurs travaux sans rompre les liens avec leur organisme d'origine, ce qui aurait eu un puissant effet multiplicateur sur le nombre de création d'entreprises.

---

[7] CREPUQ, *Le niveau des ressources de fonctionnement des universités québécoises : Comparaison aux autres universités canadiennes, 1995-1996 à 2002-2003*, 26 novembre 2002, p. 19.

Cette loi comporte des mesures d'accompagnement et elle permet aux universités de constituer des firmes, dont elles sont actionnaires avec des entreprises privées. Il existe déjà de nombreuses formes de partenariat entre les universités et les entreprises au Québec, mais plusieurs intervenants croient qu'il serait utile de s'inspirer d'exemples étrangers permettant de les développer davantage.

La Commission considère que le niveau de financement actuel des universités québécoises est insuffisant et qu'il porte préjudice à l'amélioration de leur niveau d'excellence et de compétitivité. Elle est d'avis que dans un contexte mondial de plus en plus concurrentiel où la prospérité repose en grande partie sur le savoir, les universités québécoises doivent pouvoir soutenir la comparaison avec les universités canadiennes, voire avec la plupart des universités du monde.

3.3 La variation des clientèles

Au Québec, le financement des universités varie en fonction de divers paramètres, dont celui de l'effectif étudiant. Si les tendances démographiques propres à la société québécoise laissaient entrevoir à court terme une stabilisation des clientèles universitaires, les effectifs ont globalement augmenté, vraisemblablement en réponse à un accroissement général des exigences de formation de plusieurs secteurs d'emploi.

Cette augmentation n'est cependant pas seulement attribuable aux seules cohortes étudiantes nouvellement diplômées des collèges. Une demande sociale s'exprime pour la formation continue, à laquelle les universités doivent répondre favorablement.

Cet accroissement de la demande est inégal entre les disciplines et entre les régions. Il connaîtra sans doute des fléchissements importants dans un laps de temps plus ou moins long, ce qui occasionnera des pressions additionnelles sur les finances publiques. De nombreux intervenants ont mentionné que l'évolution démographique défavorable de la plupart des régions du Québec a déjà un impact négatif important sur le système universitaire québécois.

Les universités sont également confrontées au problème de la latence liée aux cycles d'offre et de demande en ressources humaines hautement qualifiées. En effet, la durée des formations universitaires rend difficile l'anticipation des besoins du marché. À titre d'exemple, le nombre d'étudiants en sciences infirmières a presque triplé depuis cinq ans. Si la poursuite de cette augmentation demeure souhaitable pour contrer la pénurie de personnel infirmier dans le système de santé, les écoles de sciences infirmières auront éventuellement à faire face à des diminutions importantes de clientèle.

Dans la même veine, des intervenants ont fait mention qu'au début des années 1990, il a été estimé que nous aurions trop de médecins, ce qui a encouragé les universités à limiter les admissions dans les facultés de médecine. Au tournant de l'an 2000, il est apparu qu'une pénurie de main-d'œuvre mettait en danger l'offre de services. On a donc accru de 60% le nombre d'admissions en médecine, créant ainsi des pressions énormes sur les milieux de formation. De telles variations de clientèle risquent à terme d'avoir des impacts négatifs sur la capacité de

rétention du personnel enseignant, l'utilisation efficace des infrastructures et le financement des écoles spécialisées.

Des intervenants ont mentionné à cet égard une particularité intéressante du modèle ontarien de financement des universités, qui utilise la notion de « corridor de financement ». Une université ontarienne dont la moyenne de variation de sa clientèle reste à l'intérieur de +/- 3% reçoit la même subvention. Lorsque l'université prévoit une variation de clientèle supérieure à 3%, elle doit négocier avec le ministère une nouvelle subvention de base. Afin de freiner la réduction des subventions découlant d'une baisse temporaire d'effectifs, ils suggèrent aussi que la moyenne mobile de trois ans pour le volet « enseignement » et « soutien à l'enseignement et à la recherche » dans la formule de financement soit remplacée par une moyenne mobile de cinq ans.

D'autres participants notent que, dès qu'un programme atteint sa masse critique d'effectifs, les nouveaux effectifs coûtent moins cher. Ils proposent donc que la formule utilisée introduise un financement à 100% de cette masse critique par programme (en tenant compte de leurs particularités) et un financement marginal pour les clientèles additionnelles.

Dans plusieurs régions, le milieu universitaire est le seul véritable lieu de recherche, puisque les entreprises qui s'y trouvent en font généralement peu. C'est pourquoi de nombreux intervenants soutiennent les différentes chaires et unités de recherche et développement, car ils considèrent comme essentiel de favoriser les transferts technologiques associés aux ressources et entreprises régionales. Ces intervenants jugent que la décentralisation de la formation sur tout le territoire, en assurant sa qualité, favorisera une augmentation du taux de scolarisation actuel.

Certains d'entre eux proposent notamment de mettre en place des mesures incitatives pour attirer les jeunes en région, soit par des bourses aux étudiants en périphérie et une aide au logement. Ils suggèrent d'instaurer des formules destinées aux diplômés qui décident de faire carrière en région, comme une diminution de leurs dettes d'études ou des crédits d'impôt.

La Commission est d'avis que le ministère de l'Éducation pourrait s'inspirer des expériences réalisées à l'extérieur du Québec, notamment en Ontario, et des propositions faites par les participants à ses travaux, afin de freiner la réduction des subventions découlant d'une baisse temporaire d'effectifs dans les universités.

La Commission considère également que la baisse anticipée des effectifs étudiants des universités en région risque de les exposer à de perpétuels déficits. Les universités confrontées à ce phénomène doivent donc être soutenues, le temps que les mesures à long terme mises en place pour contrer les problèmes démographiques génèrent les résultats escomptés.

3.4 La diversité des universités

Il existe une grande variété d'établissements universitaires québécois et un grand nombre d'entre eux offre des possibilités de formation et de recherche dans un large éventail de disciplines à tous les cycles d'études. Plusieurs de ces établissements se distinguent cependant par leur

spécialisation disciplinaire, leur vocation régionale, une mission particulière, des effectifs moins nombreux ou encore par l'accent mis sur un cycle particulier d'études.

Les problèmes de financement du système universitaire québécois ont conduit différents établissements à se disputer des effectifs étudiants, à participer à une course effrénée à la diplomation, à se concurrencer pour l'obtention de fonds de sources privées et à multiplier les chevauchements. Ils ont également conduit à la fermeture de certains programmes jugés moins rentables ou dont les variations de clientèle ne permettaient pas de justifier une utilisation dite optimale des sommes investies.

S'il existe plusieurs exemples de collaboration, qui vont même parfois à l'établissement de programmes conjoints ou de spécialisation complémentaire dans l'offre de formation, il semble que le climat actuel favorise davantage la rivalité et la compétition, ce qui se traduit souvent, dans les faits, par l'aggravation des problèmes rencontrés par les établissements spécialisés, régionaux ou de petite taille.

Plusieurs intervenants affirment qu'il existe actuellement un sous-financement dans certains secteurs de formation, notamment en administration, en sciences de la santé ou encore en génie. À titre d'exemple, le Comité des doyens d'ingénierie et l'Ordre des ingénieurs du Québec mentionnent que la somme disponible pour le financement des études de premier cycle en génie était de 6 090 $ en 2000-2001, alors que les coûts relevés la même année étaient de 7 700 $. En 2003-2004, la somme disponible pour le financement des études de premier cycle en génie est de 6 415 $. L'augmentation en dollars courants ne couvre donc pas l'inflation.

D'autre part, le financement réel du renouvellement des équipements en génie est très faible. Ainsi, en 2002-2003 et 2003-2004, il ne représente respectivement que 37% et 44% des besoins normatifs, situation qui perdure depuis plusieurs années. C'est pourquoi on demande de corriger sans tarder, de façon permanente et pour l'ensemble du génie, la partie du sous-financement attribuable à la classification actuellement utilisée par le ministère de l'Éducation pour financer l'enseignement universitaire. Les intervenants concernés suggèrent la création d'un douzième secteur propre au génie.

Les représentants des régions mentionnent pour leur part que le financement par étudiant joue en défaveur des universités en région, qui ont un coût par étudiant beaucoup plus élevé que les grandes universités où les économies d'échelle sont possibles. Elles ne bénéficient pas, proportionnellement, des mêmes ressources financières, humaines et matérielles que les universités des grands centres et ce, même si elles demeurent soumises aux mêmes exigences de qualité. L'absence d'une masse critique de professeurs-chercheurs a son pendant au niveau des investissements privés en recherche et développement.

L'ajout d'une subvention de 3,5 millions de dollars aux universités en région et l'intégration de cette subvention dans leur base de financement, au printemps 2003, constitue un élément important de la formule de financement. Ce financement additionnel peut être perçu comme une reconnaissance du rôle majeur des universités dans l'ensemble des régions du Québec.

Certains intervenants réclament cependant des mesures additionnelles de soutien, comme l'augmentation de la subvention de contrepartie dans les régions et l'établissement d'un crédit d'impôt modulé. Ils jugent essentiel de maintenir des programmes qui, en d'autres contextes, sont généralement dispensés en fonction d'un volume de clientèle. Selon eux, la partie fixe du financement de la fonction enseignement dans la mission des universités régionales devrait donc être augmentée, afin qu'elles puissent répondre adéquatement aux besoins régionaux de formation de la main-d'œuvre.

Il existe également des différences marquées dans le financement des grandes universités québécoises. Ainsi, l'Université McGill, qui compte environ 13% de l'effectif universitaire de premier cycle du Québec et 18% de l'effectif des cycles supérieurs, ne reçoit que 12% de l'enveloppe budgétaire que destine le ministère de l'Éducation à l'exploitation des universités. Cette université reçoit moins de 6% des investissements distribués ces 15 dernières années par les plans quinquennaux et les règles budgétaires. Par contre, elle se distingue par l'ampleur des dons privés dont elle est récipiendaire, qui dépassent de loin celui des autres universités québécoises.

Le maintien et l'expansion du parc immobilier sont considérés comme préoccupants par plusieurs grandes universités, particulièrement celles dont les édifices sont plus anciens. Ceux-ci coûtent cher à entretenir et répondent moins bien aux besoins des formations dispensées, plus particulièrement dans les sciences pures et appliquées.

Certains intervenants estiment que, pour les constructions destinées à des fonctions de recherche intensément instrumentées, la contribution du ministère de l'Éducation s'avère largement inférieure au coût réel de construction. Ainsi en est-il du calcul des subventions d'entretien où le Ministère prend en compte des normes trois fois inférieures à celles de l'industrie. Il en va de même du calcul des subventions qu'il accorde pour les coûts d'opération, une fois les constructions terminées.

Ces universités n'ont donc d'autre choix que de consacrer des sommes considérables de leur budget de fonctionnement aux dépenses d'opération et d'entretien de ces espaces. À l'échelle d'un campus, les contraintes de cet ordre engendrent un problème majeur de sous-financement et d'entretien différé dont la solution requerrait des sommes supplémentaires.

La Commission considère que la diversité des universités est saine et même voulue, puisque les établissements sont habilités à déterminer leurs propres priorités de développement. Mais cette diversité peut avoir son revers, soit celui d'une disparité entre les différents établissements, qui tend à s'accentuer. Elle est d'avis que le réinvestissement gouvernemental devrait à la fois respecter le principe d'équité entre les institutions et leur diversité.

3.5 La planification et l'imputabilité

La nouvelle *Loi sur l'administration publique*, adoptée en mai 2000, établit pour les ministères et les organismes publics un nouveau cadre de gestion axé sur l'atteinte des résultats, sur la

transparence de la gestion et sur une imputabilité accrue de l'administration publique en vue d'affirmer la priorité accordée à la qualité de service aux citoyens.

L'État est dans l'obligation de rendre compte des investissements publics qu'il dirige vers l'enseignement et la recherche universitaires. Les dirigeants universitaires sont eux-mêmes imputables devant leurs instances institutionnelles de la planification, de l'organisation et du financement des activités de financement et de recherche. Il existe donc une dynamique de relations suivies entre les responsables du financement gouvernemental et des universités, en termes de transmission d'information et de reddition de comptes qui pourrait néanmoins être renforcée.

Pour remplir leur mission dans des conditions optimales, les universités souhaitent planifier leurs activités en fonction d'engagements financiers prévisibles sur plusieurs années. Plusieurs participants considèrent que la situation actuelle porte préjudice à la capacité de planification des universités.

Une des approches possibles serait de mettre à la disposition des universités des niveaux stables de soutien public, au moyen d'un modèle de budget pluriannuel, tout en créant de nouvelles perspectives d'avenir et des mesures incitatives pour que les universités puissent diversifier et élargir leurs sources de revenus au-delà des subventions de fonctionnement du ministère de l'Éducation. Certains organismes universitaires estiment qu'un horizon de planification de cinq ans leur permettrait d'optimiser leurs ressources.

Plusieurs intervenants ont manifesté leur opposition aux contrats de performances, maintenant échus, qui traitaient notamment du soutien aux étudiants et de leur réussite, de l'offre de formation, de l'efficience dans la gestion, de la productivité du personnel, de l'utilisation des sommes alloués par le gouvernement et de l'équilibre budgétaire. Ils estiment que la reddition de comptes sous cette forme porte atteinte à l'intégrité de la mission et à l'autonomie des universités. Selon eux, la reddition de comptes doit servir avant tout à trouver des moyens de permettre la réussite; un financement conditionnel à l'atteinte d'objectifs quantitatifs peut engendrer des effets pervers de diminution des standards de qualité.

Plusieurs participants ont proposé d'améliorer l'imputabilité des universités par le développement d'indicateurs uniformes traitant notamment des taux de diplomation annuels, de l'effort d'embauche, de la qualité de l'enseignement, des ressources allouées au réseau informatique et aux bibliothèques, des bourses attribuées et des résultats financiers, du degré de satisfaction des étudiants, etc.

Des intervenants ont en outre spécifié que les mécanismes d'imputabilité, pour être valides et mesurer réellement la capacité des institutions à répondre aux attentes de la communauté, doivent comprendre des critères variés et qualitatifs. Ils proposent donc, en matière d'évaluation et de financement des établissements universitaires, de s'appuyer sur des indicateurs qui conviennent à l'ensemble des établissements. Ils suggèrent également l'utilisation d'indicateurs conformes à la situation des établissements spécialisés aptes à traduire l'atteinte de leurs objectifs et de leurs engagements.

Enfin, certains participants ont proposé la création d'une Commission nationale des universités, qui serait un organisme à caractère public chargé de promouvoir le développement du réseau dans sa totalité, de préserver l'intégrité et les principes fondamentaux de l'institution, de conseiller le gouvernement et le milieu universitaire en matière d'enseignement, de recherche et de financement.

La Commission estime que les établissements universitaires doivent rendre compte à la société et aux autorités publiques de la gestion des fonds mis à leur disposition, en fonction de leur mission et de leurs objectifs de développement. Elle est également d'avis que la reddition de comptes peut être améliorée par divers moyens, tout en respectant l'autonomie administrative et académique de ces établissements.

La Commission croit enfin que les demandes d'extension de l'horizon temporel de planification de ces établissements sont légitimes et que l'établissement d'un cadre budgétaire pluriannuel s'avère souhaitable.

3.6 Les interventions du gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral intervient directement dans le champ de l'éducation au Québec, par l'intermédiaire de programmes tels que les Bourses du millénaire, la Fondation canadienne de l'innovation (FCI) ou le Programme des chaires de recherche du Canada. Cette intervention exercée de façon unilatérale dans un domaine qui relève pourtant de la compétence exclusive du gouvernement du Québec met en relief les effets nuisibles du déséquilibre fiscal.

Ces effets ont un impact, entre autres, sur la capacité de l'État québécois à financer la contrepartie demandée par certains programmes fédéraux et sur les moyens dont il dispose pour favoriser un développement cohérent et intégré des établissements d'enseignement supérieur. Ainsi, le gouvernement fédéral, pour aider les étudiants à payer leurs droits de scolarité, a consenti de généreux crédits d'impôt dont les étudiants québécois ne peuvent profiter vu le gel en vigueur au Québec depuis 1994.

Plusieurs intervenants constatent que les importantes subventions que le gouvernement fédéral donne pour des projets de recherche perturbent l'organisation des ressources financières dans les universités. Selon eux, le recours de plus en plus fréquent, par le gouvernement fédéral, à un mode de financement dédié au lieu des traditionnels transferts de fonds aux provinces, n'a fait qu'affaiblir un peu plus les universités en les contraignant dans le choix de leurs propres priorités.

En matière de recherche, les programmes de la FCI supposent habituellement une répartition de 40% des frais au gouvernement fédéral, de 40% au gouvernement provincial et de 20% dans le milieu, dont les établissements universitaires eux-mêmes. Cette approche exerce une forte pression sur les universités, qui doivent assumer une partie du financement à partir de leurs ressources limitées.

Il existe cependant une grande variété de positions sur les stratégies que devrait adopter le gouvernement du Québec face aux interventions fédérales. Certains participants suggèrent que le gouvernement du Québec fasse valoir davantage au gouvernement fédéral son droit aux transferts reliés au financement de l'éducation post-secondaire. Ils proposent notamment de négocier des ententes avec le gouvernement fédéral afin de rapatrier les points d'impôt nécessaires au financement général de l'éducation post-secondaire ou encore de rétablir les transferts fédéraux du programme Transfert canadien en santé et en programmes sociaux (TCSPS) en matière de santé et de programmes sociaux à son niveau de 1994-1995, soit 19 milliards de dollars, plus l'inflation depuis cette date.

D'autres intervenants proposent que le Québec exige la remise des transferts fédéraux à leur niveau précédant les coupes qui se sont succédé à compter de 1984-1985, alors que ces transferts représentaient tout près de 23% des dépenses des provinces en santé et services sociaux et en éducation.

Plutôt que de chercher à clarifier ou à modifier le rôle du gouvernement fédéral dans le financement de la recherche universitaire québécoise, certains participants souhaitent plutôt une contribution fédérale accrue dans le financement de la recherche universitaire, qui tiendrait compte des coûts indirects reliés à la recherche lors de l'attribution de subventions à la recherche. Ils proposent également que le gouvernement québécois exige du fédéral une compensation additionnelle parce que le Québec maintient des droits de scolarité plus bas que les autres provinces.

Enfin, des intervenants se sont réjouis des impacts positifs des programmes fédéraux qui, selon eux, contribuent à l'émergence de pôles d'expertise qui soutiendront le développement économique des régions. Ils suggèrent que le gouvernement fédéral crée deux programmes de financement : le premier pour rembourser aux universités les coûts de formation des études de troisième cycle après l'obtention du diplôme, le second pour favoriser le passage des étudiants à un cycle supérieur.

La Commission constate la grande variété des positions exprimées par les participants à propos de l'intervention du gouvernement fédéral dans l'enseignement supérieur. Au-delà de toute autre considération, elle affirme avec force et conviction que la pleine souveraineté du gouvernement du Québec en matière d'éducation ne peut être l'objet d'une quelconque négociation.

Soucieuse cependant de favoriser pour les institutions universitaires québécoises un accès optimal au financement fédéral disponible, la Commission juge nécessaire que le gouvernement du Québec fasse tout ce qui est en son pouvoir pour maximiser les retombées positives des programmes fédéraux existants et limiter leurs effets négatifs sur les institutions québécoises ou les programmes de financement en vigueur.

RECOMMANDATIONS

En vue d'améliorer la santé financière et la saine gestion des universités, la Commission de l'éducation recommande :

À propos des moyens financiers des institutions

18. Que le gouvernement mette en oeuvre de nouveaux moyens fiscaux afin d'encourager les dons privés aux fondations universitaires, ainsi que toute initiative valable en vue d'établir de nouveaux partenariats qui respectent la mission fondamentale et l'indépendance des universités.

19. Que le gouvernement révise les modalités d'attribution de ses subventions de contrepartie.

À propos du niveau d'excellence et de compétitivité des universités

20. Que le financement octroyé par le gouvernement du Québec, conjugué aux autres sources de financement disponibles, permette au système universitaire québécois de rattraper le niveau de financement des universités canadiennes selon un échéancier raisonnable.

21. Que l'allocation des ressources financières soit effectuée de façon à favoriser l'émergence de pôles d'excellence, tout en répartissant de façon équitable les ressources entre les institutions universitaires.

22. Que le ministère de l'Éducation accorde aux universités le soutien financier nécessaire à l'entretien adéquat de l'ensemble de leurs installations nécessaires à l'enseignement et à la recherche.

À propos des variations de clientèle

23. Que le ministère de l'Éducation maintienne le montant des subventions octroyées malgré une baisse temporaire d'effectifs dans les universités à l'intérieur d'une moyenne de variation acceptable.

24. Que les universités en région, confrontées à d'importantes variations de clientèles, soient soutenues le temps que les mesures à long terme mises en place pour contrer les problèmes démographiques génèrent les résultats escomptés.

À propos de la diversité des universités

25. Que le gouvernement reconnaisse les besoins différents des universités dans les modes de financement et qu'il pondère la nouvelle grille de financement en tenant compte de la taille et de la mission des établissements.

26. Que le gouvernement augmente la partie fixe des allocations versées aux établissements en région.

27. Que les universités en région bénéficient d'un financement complémentaire, s'ajoutant à celui obtenu dans le cadre de projets spécifiques de recherche ou d'interventions financées par d'autres ministères, par des organismes régionaux de développement ou d'autres sources.

À propos de la planification et de l'imputabilité

28. Que le gouvernement révise les divers mécanismes de reddition de comptes des universités, afin de permettre de mieux évaluer leur performance en fonction de critères, non seulement quantitatifs mais également qualitatifs, pour mieux traduire l'atteinte de leurs objectifs et de leurs engagements.

29. Que le ministère de l'Éducation réexamine sa méthode de gestion budgétaire, afin d'évaluer la possibilité de donner aux universités des indications budgétaires sur une base pluriannuelle, en vue de faciliter leurs prévisions et la planification pluriannuelle de leur développement.

À propos des interventions du gouvernement fédéral

30. Que le gouvernement du Québec continue de contester vigoureusement auprès du gouvernement fédéral le principe de son intrusion dans le domaine de l'éducation et qu'il cherche à faire disparaître les iniquités soulevées par les modalités d'application des programmes fédéraux.

CONCLUSION

De cette large consultation, les membres de la Commission retiennent que l'institution universitaire est, plus que jamais, au cœur du développement de la société québécoise, et cela sur tous les plans. Par ailleurs, en contexte de mondialisation, ce développement sera de plus en plus tributaire de la qualité obligée de cette institution.

Les universités québécoises sont de qualité et, grâce à elles, le Québec compte parmi les sociétés les plus innovatrices au monde. Depuis quelques décennies, sur le plan de l'accès et de la démocratisation de l'enseignement supérieur, elles ont fait des progrès notables. Toutefois, étant donné qu'en matière de qualité de l'éducation et de son accessibilité, les acquis demeurent fragiles, il est impératif de poursuivre les efforts entrepris afin, non seulement de les protéger et de les renforcer, mais aussi de les accroître.

Quant aux ressources, il existe effectivement un écart entre les universités canadiennes et québécoises. En outre, la Commission reconnaît que ces dernières doivent disposer de plus de ressources de façon à ce qu'elles puissent relever tous les défis qui se posent et qu'elles ont à relever.

Enfin, au-delà de toutes ces considérations, la Commission retient que la liberté académique et l'autonomie institutionnelle sont deux conditions essentielles à la réalisation de la mission de l'université. En ce sens, elle fait siens les propos de l'Association internationale des Universités qui souligne que :

> « ni la liberté académique, qui englobe la liberté de recherche et d'enseignement tout comme pour les étudiants la liberté d'apprendre, ni l'autonomie des universités ne sont des privilèges, mais qu'elles sont les conditions fondamentales et inaliénables qui permettent à l'Université en tant qu'institution d'enseignement et de recherche, ainsi qu'à ses membres, de faire face aux responsabilités que la Société leur confie, de les assumer pleinement et de les remplir pour le mieux. [8] »

[8] http://www.unesco.org/iau/fre/tfaf_statment_fr.html, [septembre 1998], (consulté le 22 mai 2004).

ANNEXE 1

LISTE DES ORGANISMES QUI ONT PRÉSENTÉ UN MÉMOIRE

LISTE DES ORGANISMES QUI ONT PRÉSENTÉ UN MÉMOIRE

Association des collèges privés du Québec	17M-R
Association des étudiantes et des étudiants de Laval inscrits aux études supérieures inc.	33M
Association des étudiantes et étudiants de la Faculté des sciences de l'éducation (UQAM) (ADEESE)	54M
Association des étudiantes et étudiants des 2e et 3e cycles de l'Université McGill inc.	21M-R
Association des étudiants de L'UQAC, L'UQTR et L'UQAR	73M
Association des étudiants de Polytechnique (AEP)	16M-R
Association étudiante de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue campus Val-d'Or	68M
Association étudiante de l'Université McGill	65M-R
Association francophone pour le savoir (ACFAS)	24M-R
Association générale étudiante de la Faculté des lettres et sciences humaines (AGEFLESH)	77M
Association pour une solidarité syndicale étudiante (ASSÉ)	4M-R
Associations étudiantes facultaires de l'UQAM	80M
BIOQuébec	69M
Cégep John-Abbott et Campus MacDonald de l'Université McGill	89M
Centrale des syndicats du Québec conjointement avec la Fédération du personnel professionnel des universités et de la recherche (FPPU)	72M
Centre universitaire des Appalaches	31M-R
Chambre de commerce du Montréal métropolitain	61M
Coalition des Facultés d'Ingénierie du Québec (CoFIQ)	44M-R
Collège LaSalle	5M-R

Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études	41M
Commission des jeunes de l'Action démocratique du Québec	10M-R
Commission-Jeunesse du Parti libéral du Québec	20M-R
Confédération des associations d'étudiants et d'étudiantes de l'Université Laval (CADEUL)	50M-R
Confédération des syndicats nationaux (CSN)	35M
Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ)	63M-R
Conseil consultatif de l'université en Beauce (CCUB)	29M-R
Conseil de la science et de la technologie	42M-R
Conseil d'orientation des services universitaires du Haut-Lac-Saint-Jean	85M
Conseil d'orientation des services universitaires du secteur Est de la Côte-Nord	67M-R
Conseil du patronat du Québec	70M
Conseil du statut de la femme	87M-MA
Conseil interprofessionnel du Québec	92M
Conseil national des cycles supérieurs	83M
Conseil régional de développement de la Côte-Nord	60M-R
Conseil régional de développement de l'Abitibi-Témiscamingue (CRDAT)	14M
Conseil supérieur de l'éducation	40M
Corporation de développement de la formation et de l'enseignement supérieur - La Sarre Région	43M
Corporation de développement de l'enseignement supérieur de la Vallée-de-l'Or	36M
Corporation de l'enseignement et de la formation d'Amos-Région	55M
Corporation des services universitaires - Secteur ouest Côte-Nord	2M
Corporation des services universitaires en Chaudière-Appalaches	30M-R

École nationale d'administration publique (ÉNAP)	7M
Fédération canadienne des étudiantes et étudiants - Section Québec	11M-R
Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec	59M
Fédération des associations étudiantes du campus de l'Université de Montréal (FAÉCUM)	74M-R
Fédération des associations étudiantes universitaires québécoises en éducation permanente (FAEUQEP)	23M-R
Fédération des cégeps	37M
Fédération des commissions scolaires du Québec et Association des commissions scolaires anglophones du Québec	39M-R
Fédération des médecins spécialistes du Québec	88M
Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec	47M
Fédération étudiante de l'Université de Sherbrooke (FEUS)	25M
Fédération étudiante universitaire du Québec	86M
Fédération médicale étudiante du Québec (FMEQ)	45M
Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec (CSN)	12M
Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU)	79M-R
Fondation Universitas du Canada	64M
Fonds de recherche du Québec (Les)	66M
Forces AVENIR	38M
Forum des doyennes et directrices de l'Association canadienne des écoles de sciences infirmières - Région du Québec (ACESI-RQ)	62M-R
Geltman, Harold	1M
HEC Montréal	8M-R

Institut économique de Montréal	58M
Institut national de la recherche scientifique	32M-MA
Jeune Chambre de commerce de Montréal	56M
Lengellé, Jean G.	26M-R
Ordre des ingénieurs du Québec et le Comité des doyens d'ingénierie du Québec	22M-R
Organismes du Témiscamingue	78M
Parti Québécois et Comité national des jeunes du Parti Québécois	90M-R
Regroupement des étudiantes et des étudiants de maîtrise, de diplôme et de doctorat de l'Université de Sherbrooke	19M
Regroupement étudiant des facultés d'administration de l'Est du Canada (REFAEC)	48M
Syndicat canadien de la fonction publique (secteur universitaire)	6M
Syndicat des professeurs et professeures de l'Université du Québec à Montréal (SPUQ)	46M-R
Syndicat général des professeures et professeurs de l'Université de Montréal (SGPUM)	3M-R
Télé-Université	18M
Teschigawara, Kengo	53M
Union des consommateurs	52M-R
Union des forces progressistes	28M-R
Université Bishop's	13M
Université Concordia	82M-R
Université de Montréal	57M-MA
Université de Sherbrooke	81M
Université du Québec (siège social)	9M

Université du Québec à Chicoutimi	84M
Université du Québec à Montréal	15M-R
Université du Québec à Rimouski	76M
Université du Québec à Trois-Rivières	71M-R
Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue	51M
Université du Québec en Outaouais	75M-R
Université Laval	34M
Université McGill	49M
Ville de Montréal	
Ville de Rouyn-Noranda conjoint avec la Corporation de la formation professionnelle et de l'enseignement supérieur à Rouyn-Noranda	27M

ANNEXE 2

LISTE DES RECOMMANDATIONS

LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. **Que les chefs d'établissements d'enseignement universitaire mettent en œuvre des moyens afin de revaloriser la fonction d'enseignement dans la carrière professorale et d'établir un équilibre entre les activités d'enseignement et de recherche.**

2. **Que le ministère de l'Éducation et le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche mettent en œuvre les moyens pour s'assurer d'un équilibre dans le financement de la recherche entre les sciences sociales et humaines et les sciences pures et appliquées de même qu'entre la recherche appliquée et la recherche fondamentale.**

3. **Que le ministère de l'Éducation accorde à l'ensemble des universités les ressources nécessaires pour leur permettre de recruter et de retenir le nombre de professeurs dont elles ont besoin dans les différents domaines.**

4. **Que le ministère l'Éducation soutienne, de façon particulière, les universités situées en région afin qu'elles puissent surmonter les difficultés qui leur sont propres en matière de recrutement et de rétention de professeurs.**

5. **Que le ministère de l'Éducation tienne compte des besoins particuliers (ressources humaines, matérielles et financières) des disciplines qui relèvent notamment des sciences de la santé, du génie et de l'administration.**

6. **Que les différents ministères, organismes subventionnaires, en somme les différents pourvoyeurs de fonds, assument leur juste part des frais indirects des contrats de recherche, afin que les activités qui leur sont liées ne soient pas financées au détriment des activités d'enseignement.**

7. **Que le ministre de l'Éducation réalise une étude sur la situation des chargés de cours dans les universités, notamment leur place dans les structures universitaires et leurs conditions de travail et que, pour ce faire, il évalue la possibilité de demander l'avis du Conseil supérieur de l'éducation.**

8. **Que le ministère de l'Éducation, les administrations universitaires et le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche reconnaissent par des mesures concrètes la contribution des étudiants-chercheurs à la recherche et leur permettent, notamment, de bénéficier de meilleures conditions de vie et de recherche.**

9. **Que le ministère de l'Éducation, le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche ainsi que les administrateurs universitaires portent une attention particulière pour que soit assuré le respect de la liberté académique et de l'autonomie institutionnelle dans les cas de partenariat et de financement de la recherche par le secteur privé.**

10. **Que les universités améliorent l'accueil et l'encadrement des étudiants qui subissent des contraintes sociales ou économiques particulières pouvant restreindre leur accès à une formation universitaire.**

11. **Que le ministère de l'Éducation améliore l'arrimage entre les collèges et les universités, de façon à contribuer à une plus grande reconnaissance des acquis de formation, notamment des apprentissages réalisés dans le cadre des programmes techniques, et encourage la formation de partenariats entre des établissements des deux ordres d'enseignement, notamment en vue de mieux préparer les étudiants aux exigences universitaires.**

12. **Que le gouvernement élabore et fasse adopter une loi-cadre visant à garantir l'accessibilité aux études post-secondaires qui encadrerait l'ensemble des frais exigibles des étudiants par les institutions.**

13. **Que plusieurs des propositions émises à l'égard des étudiants étrangers devraient être approfondies davantage en regard des initiatives en cours, notamment en vue d'accroître leur venue en région, et en tenant compte d'une éventuelle révision des programmes d'aide financière et des politiques régissant les droits de scolarité, dans le but de mieux les soutenir.**

14. **Que le ministre de l'Éducation sollicite un avis du Conseil supérieur de l'éducation sur l'offre de formation dans les régions sans université et les moyens d'en améliorer l'accès.**

15. **Que le gouvernement maintienne et développe les pôles d'excellence régionaux axés sur les spécificités et le développement de chaque région, en complémentarité avec l'enseignement général qui serait toujours dispensé.**

16. **Que le gouvernement révise et bonifie les subventions spécifiques qui doivent soutenir les universités en région.**

17. **Que le gouvernement encourage une plus grande collaboration universitaire dans le partage des ressources éducatives, dans le développement de projets en partenariat et dans l'offre de formation à distance.**

18. **Que le gouvernement mette en oeuvre de nouveaux moyens fiscaux afin d'encourager les dons privés aux fondations universitaires, ainsi que toute initiative valable en vue d'établir de nouveaux partenariats qui respectent la mission fondamentale et l'indépendance des universités.**

19. **Que le gouvernement révise les modalités d'attribution de ses subventions de contrepartie.**

20. **Que le financement octroyé par le gouvernement du Québec, conjugué aux autres sources de financement disponibles, permette au système universitaire québécois de**

rattraper le niveau de financement des universités canadiennes selon un échéancier raisonnable.

21. **Que l'allocation des ressources financières soit effectuée de façon à favoriser l'émergence de pôles d'excellence, tout en répartissant de façon équitable les ressources entre les institutions universitaires.**

22. **Que le ministère de l'Éducation accorde aux universités le soutien financier nécessaire à l'entretien adéquat de l'ensemble de leurs installations nécessaires à l'enseignement et à la recherche.**

23. **Que le ministère de l'Éducation maintienne le montant des subventions octroyées malgré une baisse temporaire d'effectifs dans les universités à l'intérieur d'une moyenne de variation acceptable.**

24. **Que les universités en région, confrontées à d'importantes variations de clientèles, soient soutenues le temps que les mesures à long terme mises en place pour contrer les problèmes démographiques génèrent les résultats escomptés.**

25. **Que le gouvernement reconnaisse les besoins différents des universités dans les modes de financement et qu'il pondère la nouvelle grille de financement en tenant compte de la taille et de la mission des établissements.**

26. **Que le gouvernement augmente la partie fixe des allocations versées aux établissements en région.**

27. **Que les universités en région bénéficient d'un financement complémentaire, s'ajoutant à celui obtenu dans le cadre de projets spécifiques de recherche ou d'interventions financées par d'autres ministères, par des organismes régionaux de développement ou d'autres sources.**

28. **Que le gouvernement révise les divers mécanismes de reddition de comptes des universités, afin de permettre de mieux évaluer leur performance en fonction de critères, non seulement quantitatifs mais également qualitatifs, pour mieux traduire l'atteinte de leurs objectifs et de leurs engagements.**

29. **Que le ministère de l'Éducation réexamine sa méthode de gestion budgétaire, afin d'évaluer la possibilité de donner aux universités des indications budgétaires sur une base pluriannuelle, en vue de faciliter leurs prévisions et la planification pluriannuelle de leur développement.**

30. **Que le gouvernement du Québec continue de contester vigoureusement auprès du gouvernement fédéral le principe de son intrusion dans le domaine de l'éducation et qu'il cherche à faire disparaître les iniquités soulevées par les modalités d'application des programmes fédéraux.**